

关注地方公共财政构建中的几个问题

易继元

完善公共财政体制是保障社会公平、促进社会和谐的重要手段，也是各级政府强化公共服务和社会管理职能，推进和谐社会建设的必然要求。近年来，公共财政为加快构建和谐社会发挥了重要作用。从湖南省来看，“十五”期间，财政通过调整政策措施、优化支出结构、创新体制机制、强化管理监督，为加快构建和谐湖南发挥了重要作用。2006年，全省GDP达到7451亿元，同比增长10.3%；财政收入达到891亿元，同比增长18.5%。但由于思想观念、体制机制和政策措施等多方面的原因，与落实科学发展观以及构建和谐社会的目标要求还有一些差距，存在一些问题，亟需改进和完善。笔者认为，应从实际出发，坚持以公共化为取向、以均等化为主线、以规范化为原则，不断健全公共财政体制，完善基本公共服务体系，助推和谐社会建设。

一是在注重收支规模扩大的同时，更加关注财政运行质量的提高。随着经济的不断发展，各级财政的收支规模不断扩大，但由于缺乏有效的资金使用监督机制、绩效评价体系以及资源整合机制，财政资金的使用还存在“部门分割”、“撒胡椒面”、“形象工程”等现象，管理方式还显粗放，多头管理难以形成合力以及不讲绩效的问题依然比较突出。如支农资金除由各级财政部门拨付外，县以上各级农、林、水

等主管部门也层层下拨到县级对口部门，形成资金来源渠道多、投入分散的状况，同一项目多个部门管理，不仅导致财政支农资金投入重复、使用分散，而且造成资金管理成本增加，使用绩效大打折扣。因此，必须进一步深化财政体制改革，完善财政支出管理制度，加大财政支农资金的整合力度，加强对财政资金使用的监管和绩效评价，切实提高资金使用效益。

二是在注重经济发展的同时，更要重视人的全面发展。以人为本、民生至上的理财观念还没有得到全面贯彻，导致经济快速增长的同时，各项社会事业却出现了“跛脚”现象，“上学难、看病贵、房价高”等问题比较突出，人民群众难以充分享受经济发展的成果。如部分集体企业退休人员退休待遇没有落实，据统计，湖南省没有参保的集体企业退休人员有6.2万人，如果按当地的低保标准发放生活补助，每年需要新增支出1.2亿元左右；地方小农场（林场、牧场）没有纳入养老保险统筹，由于缴费能力有限，其参保后基金的年收支缺口在6000万元以上；城市低保补差水平仍然偏低，目前湖南各县市区城市居民最低生活保障补助标准在120—200元之间，离城市低保家庭的基本生活需求有一定差距；农村低保救助范围较窄和救助资金不足，尤其是五保户供养资金缺口问题较为突

出，按每人每年825元计算，资金缺口在1.63亿元左右；湖南新型农村医疗改革试点县市农民参合率低于全国平均水平，农村医疗救助覆盖面小，救助标准低，而且列入救助的大病种类非常有限；上学难、上学贵的问题较为突出，中小学教育资源配置不均衡，择校费和隐形收费持续走高，大学学费标准高、国家助学贷款体系不健全。因此，必须把与人民群众生命、生产、生活密切相关的支出放到财政支出的首位，努力增进民生福祉，促进和谐社会建设。

三是在注重基础设施建设和公共产品均等化的同时，财政政策和资金更加向“三农”倾斜。近些年来，财政政策和资金投入更多地向“三农”领域倾斜，2005年仅中央和省级用于“三农”的财政性资金高达121亿元，比2004年增长23%，促进了农村生产生活条件的极大改善，但“三农”问题还未能有效解决。突出表现在：农业产业化步伐有待进一步加快；教育、卫生、医疗社保等社会事业发展缓慢；农村基础设施建设总体上比较落后；乡村债务重、化解难度大。全国500家国家级龙头企业中，湖南只有24家，仅占4.8%，2004年湖南乡村两级债务高达264亿元，其中乡镇174亿元，村级90亿元，乡均负债743万元，村均负债20万元。因此，必须以新农村建设为载体，把支持“三农”作为财政工作的重

中之重，构建长效支持机制。

四是在注重财政调控能力的同时，赋予基层更多的财力。近几年，湖南财政注重财力分配向基层倾斜、向困难地区倾斜。2005年，省财政对县乡的一般转移性支付资金达到58亿元，同时，按照中央“三奖一补”政策，共拨付奖补资金约8亿元。“十五”期间，全省投入扶贫资金28亿元，县乡财力有了很大的提高。由于省以下财政体制不完善，规范的财政转移支付制度没有建立起来，导致政府间事权财力不匹配，县乡财政比较困难。1994年省、市州、县、乡四级财政收入占比为14.3:24.5:34.3:26.9，2005年为20.4:30:39:10.6，省、市、县三级分别上升了6、5.6、4.7个百分点，而乡镇级则下降了16.3个百分点；从

财政支出情况看，1994年省、市州、县、乡镇四级财政支出占全省财政支出的比重分别为25.9:21.3:40.2:12.7，而2005年为26.6:21.4:45.3:6.7，乡镇所占比重几乎下降了一半。因此，必须尽快完善省以下财政体制，从制度上保障县乡财力的稳步增长。按照财力分配在各财政主体之间横向和竖向基本平衡的要求，科学、公平、合理地分配财力，继续向困难地区和基层倾斜，促进区域协调发展。

五是在注重提高效率的同时，更加重视社会公平。改革开放以来，总体上比较好地处理和协调了公平与效率的关系，但是，由于当前经济社会发展进入矛盾凸显期，过去财政政策存在片面追求效率的倾向，对落后地区利益关注不够，各种市场主体地位还不

平等，竞争不公平，区域发展不平衡，地区之间、城乡之间、行业之间、企业之间收入差距过大。据统计，湖南城乡居民收入比由1983年的1.79:1扩大到2005年的3.05:1，如计算各种福利及社会保障，城乡差距更大。城镇居民之间收入差距也在显著扩大，基尼系数达到0.3842。10%最高收入的家庭与10%最低收入家庭收入比由1990年的3.21倍扩大到2005年的9.07倍。2005年底，全省家庭人均年收入在绝对贫困线以下的农业人口为120万人，长沙市与湘西自治州农民人均纯收入之比为2.78:1。这些数字表明，在注重经济社会发展和提高效率的同时，现阶段必须更加重视社会公平问题。●

(作者单位：湖南省财政厅)

责任编辑 陈素城

图片新闻

江苏省沛县地方税务局第三税务分局工作人员来到辖区一家个体“农家书院”，赠送价值2000多元的税法知识、实用技术等方面的书籍400多册，并专门设立了税法书柜，还为这家书院送去了“农民税苑”的牌匾，让广大群众在潜移默化中不断增强自觉纳税意识。●

(张体会 韩友平 摄影报道)



PHOTO NEWS